



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº: 000765/2022

PROTOCOLO Nº: 010570/2022

PROJETO DE LEI Nº 118/2022

EMENTA: DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA FUNDO ROTATIVO PARA UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE - UBS E UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO - UPA DE ARAUCÁRIA.

INICIATIVA: VEREADORES BEN HUR, PASTOR CASTILHOS, PEDRINHO DA GAZETA E PROFESSOR VALTER.

PARECER Nº 124/2022

I – DO RELATÓRIO

Os Vereadores Ben Hur, Pastor Castilhos, Pedrinho da Gazeta e Professor Valter submetem à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe que “Dispõe sobre a implantação do Programa Fundo Rotativo para Unidades Básicas de Saúde (UBS’s) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Araucária.”.

O projeto vem acompanhado da justificativa, fls. 05 na qual diz em síntese que:

O objetivo do fundo rotativo é eliminar a burocracia dando aos Coordenadores das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA), mais autonomia e rapidez na compra básicas como por exemplo na aquisição de materiais (limpeza, expediente, gás, lâmpadas, entre outros), na execução de pequenos reparos (troca de vidros, limpeza de caixa d’água, entre outros). Com a diminuição da

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

burocracia, o Coordenador de cada UBS e do UPA poderá dar preferência aos micro e pequenos empresários do bairro apoiando o desenvolvimento de sua região. Isso faz com que o dinheiro circule dentro do próprio bairro e ajude a estabelecer um comércio mais justo, criando mais empregos e melhorando a distribuição de renda na região.

Após breve relatório, segue o parecer.

II – ANÁLISE JURÍDICA QUANTO A PROPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI

Consta na Constituição Federal em seu art. 30, I e posteriormente transcrito para a nossa Lei Orgânica no art. 5º, I que compete ao Município legislar sobre interesse local.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

No que concerne a propositura do projeto de lei, está expressamente contido no art. 40, § 1º, “a” da Lei Orgânica de Araucária, que os projetos de lei podem ser de autoria de Vereadores.

“Art. 40 O processo legislativo compreende a elaboração de:

§ 1º A iniciativa dos Projetos de Lei é de competência:

a) do Vereador;

A Constituição Federal, em seu art. 6º, apregoa que dentre os direitos sociais está a saúde, bem como em seu art. 5º garante a inviolabilidade do direito à vida:

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

(grifou-se)

Ademais, a mesma norma em seu art. 196, dispõe que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A Lei Orgânica do Município de Araucária, em seu art. 94, caput, prevê que a saúde é um direito de todos e que é dever do Estado garanti-la por meio de políticas sociais e econômicas, bem como em seu art. 6º, inciso I, que ao Município compete, concorrentemente com o Estado e a União zelar pela saúde pública:

Art. 94. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2021)

Art. 6º Ao Município compete, concorrentemente com o Estado e com a União:

*I - **zelar pela saúde, higiene e segurança pública;***
(grifou-se)

Entretanto, com relação a leis autorizativas (art. 1º do presente projeto) com origem de iniciativa parlamentar, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.828, de 08 de março de 2010, do Município de Catanduva, que "autoriza o poder executivo a implementar no município de Catanduva o 'disque doações' e dá outras providências". As denominadas leis "autorizativas" com origem em iniciativa parlamentar e que versam sobre matéria relacionada à administração dos serviços públicos, como no caso, são inconstitucionais porque atentam contra a reserva da iniciativa legislativa atribuída ao Chefe do Executivo sobre a matéria e interfere na direção da administração (CE, art. 47, II); atentam contra a repartição dos poderes (CE, art. 5º) e, ainda, se importam em despesas sem previsão orçamentária, ofendem a norma do art. 25 da CE, todos esses preceitos de observância obrigatória pelos municípios (CE, art. 144. Ação precedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0138098-19.2010.8.26.0000; Relator (a): José Santana; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 17/11/2010; Data de Registro: 09/12/2010). (grifo nosso)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 3.935/2016 do município de Mirassol, que **autoriza a instituição da denominada "Campanha Permanente de Incentivo à***

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Prática de Esportes Olímpicos e Paralímpicos" e dá outras providências – Interesse local dentro das atribuições constitucionais do município – Inconstitucionalidade configurada por criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com criação de obrigações ao Executivo e consequente movimentação de serviço público – Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo – Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 21581490720168260000 SP 2158149-07.2016.8.26.0000, Relator: Alvaro Passos, Data de Julgamento: 15/02/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/02/2017)

(grifo nosso)

Temos a salientar em relação a natureza de leis autorizativas, segundo os ensinamentos de Sérgio Resende de Barros:

"...insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Ademais, ao Projeto de Lei nº 100/2022, verificamos que seus art. 1º, 6º e 7º atribuem funções à Secretaria Municipal da Saúde e o art. 8º ao Município:

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a criar o Programa Fundo Rotativo da Secretaria Municipal de Saúde, instrumento que viabiliza o repasse mensal de recursos financeiros as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Araucária.

§ 1º A gestão do Programa Fundo Rotativo nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) caberá ao Coordenador dos Estabelecimentos.

§ 2º Compete à Secretaria Municipal da Saúde e Secretaria Municipal de Finanças a fiscalização da aplicação dos recursos do Programa Fundo Rotativo das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

Art. 6º Os Coordenadores das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) deverão, obrigatoriamente verificar a situação cadastral das empresas a serem orçadas, consultando Certidões Negativas de Débitos nas esferas Municipal, Estadual e Federal da empresa vencedora, além de consultar na Receita Estadual a descrição da atividade para verificar se a empresa pode comercializar o material ou prestar o serviço em pauta. Art.

Art. 7º Caberá a Secretaria Municipal de Saúde - SMSA mediante Decreto estabelecer os critérios para distribuição dos recursos do

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Programa Fundo Rotativo para cada Unidade Básica de Saúde (UBS) e para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA)

Art. 8º Os recursos do Programa Fundo Rotativo serão mantidos em depósito em instituição financeira oficial, a ser indicada pelo Município e em conta única e especial, sendo o resultado de suas aplicações financeiras revertido como receita da própria Secretaria Municipal de Saúde.

Assim, a presente proposição contraria o disposto no art. 41, V da Lei Orgânica do Município de Araucária.

“Art. 41 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:

V - criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta”

Observamos, desta forma, que a presente proposição invadiu claramente a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar. Assim, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo.

Está nítida a invasão de competência, uma vez que cabe ao Prefeito a análise do Projeto de Lei para prever quais serão as mais benéficas medidas a serem tomadas para a realização da atividade proposta. O saudoso Hely Lopes Meirelles versa que:

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos ou autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito”. (Hely Lopes Meirelles, **Direito Municipal Brasileiro**, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.)*

Ainda é necessário dizer sobre o princípio da separação de poderes no qual nos diz que *“Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin n. 53.583-0, rel. Des. FONSECA TAVARES).”*

Em relação a lei de iniciativa Parlamentar que disciplina atribuição de função a órgãos da administração, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, decidiu que:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N. 4.344/2019 – MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA – OBRIGATORIEDADE DE GERAÇÃO DE NÚMERO DE PROTOCOLO, GRAVAÇÃO DE ÁUDIO E DE SUA DISPONIBILIZAÇÃO AOS MUNÍCIPES EM QUALQUER CONTATO TELEFÔNICO RECEBIDO PELA OUVIDORIA DE SAÚDE – IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E OBRIGAÇÕES PARA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL –

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA DO PODER EXECUTIVO.

Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, expressamente previsto na Constituição da República e na Constituição Estadual. Salvo as matérias taxativamente elencadas nas alíneas do inciso III do artigo 66 da CEMG, as demais questões serão de iniciativa concorrente, não havendo óbice constitucional para que o Poder Legislativo proponha lei que acarrete aumento de despesa ao Executivo. No entanto, são inconstitucionais, por vício de iniciativa legislativa, os dispositivos da Lei Municipal n. 4.344/2019, visto que impõem atribuições e obrigações à Administração Municipal de Lagoa Santa, dispondo sobre a organização de atividade própria do Chefe do Poder Executivo.

(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.071720-7/000, Relator(a): Des. (a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/01/2020, publicação da súmula em 03/02/2020)

Dessa maneira, também é possível observar que o Projeto de Lei ensejará em gastos públicos, dessarte, o Projeto de Lei deveria estar acompanhado pelo relatório de impacto orçamentário, em conformidade com a determinação dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101 de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

“Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigações que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17 Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de despesa.”

A Constituição Federal em seu art. 167, I, e também a Lei Orgânica de Araucária art. 135, I, vedam expressamente o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentaria.

Citamos a entendimento do STF sobre a competência do Vereador em iniciativa de projeto de lei que crie despesa para a administração:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, *DJE* de 15-8-2008.]

Conforme entendimento do STF não há que se falar em iniciativa privativa do Executivo Municipal quando a proposição tratar sobre despesas, entretanto, para dar possibilidade a tramitação regimental o Projeto de Lei deveria estar acompanhada dos documentos relacionados na LRF.

Insta observar que a presente proposição segue as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis

III – DA CONCLUSÃO

Reconhecemos como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Vereador, porém o projeto em análise não é de iniciativa dos integrantes do Poder Legislativo, pois atribui funções ao Executivo Municipal, bem como não está devidamente acompanhado de documentos que indiquem a fonte de custeio, e não atende as exigências da LRF, portanto, s.m.j., somos pelo arquivamento do presente.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Recomendamos que a presente proposição fosse encaminhada através de indicação.

Diante do previsto no art. 52, I, II e VI do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária a matéria está no âmbito de competência **da Comissão de Justiça e Redação, a Comissão de Finanças e Orçamento e da Comissão de Saúde e Meio Ambiente** as quais caberão lavrar os pareceres ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 25 de maio de 2022.

IVANDRO NEGRELO MOREIRA
DIRETOR JURÍDICO

OAB/PR Nº 73455

GABRIELLY BORGES ADAMUCHIO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 25/05/2022 as 14:41:18.